

Grond voor keuzen

De landbouw in de EG heeft veel meer grond tot haar beschikking dan nodig is om aan de behoeften van de bevolking van de lidstaten te voldoen. Uitgaande van maximale grondproductiviteit en vrij handelsverkeer zou slechts een zesde het huidige oppervlak al volstaan. Dit berekent de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het deze week verschenen rapport *Grond voor keuzen*¹. In vier scenario's schetst de WRR de ontwikkelingsmogelijkheden van de Europese landbouw in de komende 25 jaar, het daarbij passende grondgebruik en de werkgelegenheid. Daarmee wil de WRR richtpunten bieden voor het landbouwbeleid. Wat is het perspectief voor beleidsmakers in Brussel?

Om een beeld te krijgen van de toekomstige ontwikkelingen in de landbouw heeft de WRR het productiepoteentieel van de landbouw in alle Europese regio's onderzocht op basis van 'best technological means'. De potentiële productiviteitswinst in het Noord-Westen van Europa bedraagt dan ongeveer 30%, maar in het Zuiden van Europa kan de productiviteit nog oplopen tot het viervoudige. Het Europese landbouwbeleid, dat door zijn prijs- en inkomensgaranties nu al kampt met enorme overschotten en een zware budgettaire last, wordt volstrekt onhoudbaar. Ook het voorstel van EG-landbouwcommissaris MacSharry om 15% van de grond braak te leggen, kan slechts tijdelijk soelaas bieden omdat de productiviteitsstijging het effect van uit productie nemen binnen enkele jaren teniet zal doen.

De WRR pleit daarom voor een bezinning op de uitgangspunten van het beleid en presenteert daartoe vier scenario's. Alle scenario's veronderstellen evenwicht tussen vraag en aanbod zonder subsidies. Kiest men voor vrije-marktwerking en vrijhandel (scenario A), zoals de Amerikanen bij de GATT-onderhandelingen, dan is bij het huidige consumptiepatroon 42,2 mln. van de beschikbare 127 mln. ha Europese landbouwgrond rendabel. De werkgelegenheid daalt van zes mln. arbeidsjarequivalenten (aje's) naar 1,5 mln. De noordelijke regio's komen er relatief gunstig vanaf. Streeft men naar maximale werkgelegenheid en zelfvoorziening (scenario B), zoals de Europese Commissie, dan kan ongeveer twee derde van de grond in productie blijven en de werkgelegenheid loopt op tot 2,2 mln. aje's, maar de consument betaalt twintig miljard ecu meer voor landbouwproducten. Ruimt men meer plaats in voor het milieu dan zijn eveneens twee scenario's denkbaar, één met een open en één met een gesloten markt. In scenario C vindt een scherpe afbakening van natuur- en landbouwgebieden plaats, waarbij de landbouw onder strenge milieuraandvoorwaarden moet concurreren op de wereldmarkt. De productie verplaatst zich gedeeltelijk naar het Zuiden van Europa, gedeeltelijk naar de rest van de wereld. Gaat men uit van een beschermde markt dan zijn meer geïntegreerde vormen van landbouw mogelijk, waarbij productiviteitsstijging en milieubehoud worden gecombineerd (scenario D). Slechts de helft van het huidige areaal grond is dan echter al toereikend.

Welk scenario men ook kiest, in alle gevallen zal een grote hoeveelheid grond een andere bestemming moeten krijgen.

Hoewel de WRR vier scenario's presenteert om richtpunten te geven voor toekomstig beleid, biedt zij de Commissie toch minder keus dan op het eerste gezicht lijkt. De Raad laat de Commissie vier keer kiezen voor hetzelfde, namelijk een efficiënt werkende landbouw, dus zonder overschotten. Alleen de randvoorwaarden – milieu, openheid van de Europese markt en zelfvoorziening – kunnen verschillen. Over de wijze waarop de omschakeling van de landbouw moet worden bereikt laat de WRR zich nauwelijks uit, maar ook hier heeft de Commissie weinig keus. Bij alle tot nu toe genomen maatregelen blijkt grond nauwelijks van bestemming te veranderen. Door gebrek aan alternatieven voor de boeren had prijsverlaging tot nu nauwelijks het effect dat slecht renderende grond buiten gebruik werd gesteld, maar was het eerder een prikkel om productiviteitsverhogende maatregelen en schaalvergroting door te voeren. De introductie van volledig vrije prijsvorming zal leiden tot een forse prijsval van landbouwproducten waardoor waarschijnlijk wél grote hoeveelheden grond onrendabel zullen worden. Maar een dergelijke aanpak zal gepaard gaan met verpaupering en verwaarlozing van grote landbouwgebieden. Dit is zowel vanuit sociaal als vanuit milieuoogpunt ongewenst. Er zit dus niets anders op dan het marktmechanisme geleidelijk in te voeren en ondertussen alternatieve bestemmingen voor de grond te ontwikkelen.

De Raad beveelt in dit verband de introductie van een 'ecologische ruggegraat' voor Europa aan, een uitgestrekt aaneengesloten gebied waar landbouw en milieu volledig zijn geïntegreerd. Dit betekent dat boeren in landschaps- en natuurgebieden min of meer gedwongen een beheersfunctie zullen gaan vervullen, waarvoor zij inkomenscompensatie ontvangen. In plaats van voor subsidiëring van inefficiënte landbouw, zullen de Europese begrotingsmiddelen worden aangewend voor behoud van de natuur, een extern effect waarvoor de landbouw onmisbaar is, maar waar de markt geen vergoeding aan toekent.

De WRR maakt duidelijk dat het huidige beleid zal leiden tot enorme overschotten en budgettaire lasten door de productiviteitsstijging die nog in het verschiet ligt. *Grond voor keuzen* laat de beleidsmakers in Brussel daardoor eigenlijk maar heel weinig keus, namelijk om zo snel mogelijk een efficiënt operende landbouw te introduceren. De WRR laat zien wat de beleidsruimte is nádat die onvermijdelijke stap is gezet. De vrijkomende middelen van het landbouwfonds kunnen stromen naar het milieufonds dat nodig is voor de financiering van Europa's ecologische ruggegraat.

T.P. van Walderveen

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen, vier perspectieven voor de landelijke gebieden van Europa*, SDU Uitgeverij, 's Gravenhage, 1992.